



Notat: Danmarks deltagelse i EU's udviklingsamarbejde

Det er på høje tid Danmark udarbejder en strategi for, hvad vi vil med EU på udviklingsområdet. Danmark har en stærk strategisk interesse i, at EU får en mere fremtrædende rolle på den globale scene. Dette gælder særligt på udviklingsområdet, hvor EU fortsat har en komparativ fordel i forhold til både USA og BRIK-landene, som er Europas konkurrenter i kampen om global indflydelse. Omkring 70 procent af EU's udenrigsbudget går til udvikling, og EU-landene står for over halvdelen af den globale udviklings- og humanitære bistand. EU-Kommissionen alene er verdens største multilaterale donor med et større budget end IMF og Verdensbanken. Men i den nye verdensorden sikrer store summer af bistandspenge ikke længere EU en central placering på den internationale arena.

Siden den økonomiske krises udbrud har Europa i stadig højere grad lukket sig om sig selv, og det politiske lederskab i form af at formulere en overbevisende vision for et globalt ansvarligt EU, er fortsat fuldstændigt fraværende. Det er derfor mere vigtigt end nogensinde, at progressive lande som Danmark træder i karakter, og bidrager aktivt til at sætte hensynet til verdens fattigste og en bæredygtig udvikling i centrum for EU's udviklingsamarbejde.

Dette notat giver en række konkrete anbefalinger til, hvordan Danmark kan tage lederskab i EU's udviklingsamarbejde og sikre en mere effektiv tilgang til, hvordan udviklingsindsatsen skal gå på tværs af alle EU-politikområder, der påvirker udviklingslandene.

Indhold

1. Baggrund.....	2
2. På hvilke områder er der særligt behov for, at Danmark udviser lederskab og præger EU-samarbejdet?	3
2.1 Civilsamfundssamarbejde og menneskerettighedsbaseret udvikling.....	3
2.2 Politik-kohærens for udvikling (PCD).....	4
2.3 Afbureaukratisering.....	4
3. Indenfor hvilke områder kan Danmark opnå en merværdi gennem EU frem for at handle på egen hånd?	5
3.1 Internationale forhandlinger.....	5
3.2 Fællesprogrammering.....	5
3.3 Grøn normativ magt.....	6

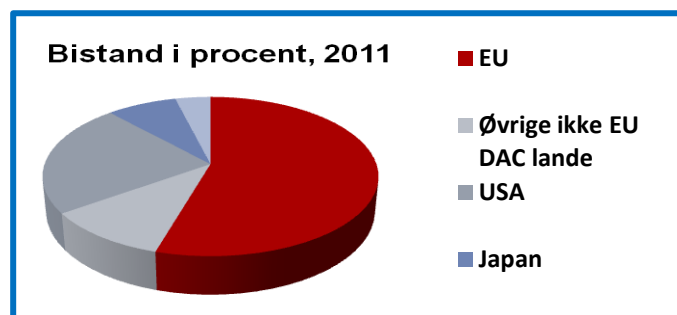
1. Baggrund

Cirka 10 procent af dansk udviklingsbistand ydes gennem EU, hvilket i 2011 svarer til ca. 1,5 milliard kroner. Derfor er det i dansk interesse at sikre så effektiv en anvendelse af disse midler som muligt. Ud af EU's udenrigsbudget går omkring 70 procent til udvikling, og EU bidrager med over halvdelen af den globale udviklings- og humanitære bistand. EU-Kommissionen alene er verdens største multilaterale donor med et større budget end IMF og Verdensbanken (jf. figur 1 og 2).

Men i den nye verdensorden sikrer store summer af bistandspenge ikke længere EU en central placering på den internationale arena. EU mister hastigt terræn i forhold til nye aktører på udviklingsområdet, og "business as usual" er ganske enkelt ikke en mulighed, hvis EU skal forblive en førende samarbejdspartner for udviklingslandene. EU-Kommissionen vurderer selv, at 90 procent af den globale økonomiske vækst i fremtiden vil blive skabt uden for Europa og Kina har overhalet EU som Afrikas største handelspartner. Hvis resultater og indflydelse skal stå mål med Europas finansielle ressourcer, er en langt mere strategisk tilgang til, hvordan udviklingsindsatsen skal gå på tværs af alle EU-politikområde, der påvirker udviklingslandene, nødvendig. EU's komparative fordel som fortrukken samarbejdspartner for verdens fattige lande skal fastholde Europas unikke position ved at (for)blive et reelt

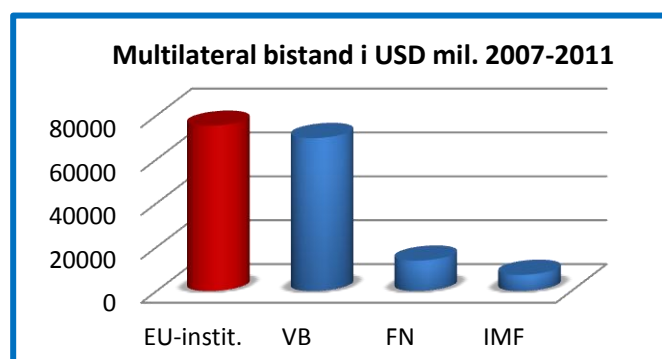
værdimæssigt alternativ til verdens andre stormagter, frem for at gå på kompromis med de grundlæggende principper som EU ønsker at fremme globalt.

Figur 1



Kilde: EU Donor Atlas 2012, Europa-Kommissionen

Figur 2



Kilde: OECD StatExtract

Med Lissabontraktaten er Danmark og de øvrige EU-lande juridisk forpligtiget til, at det europæiske samarbejde skal bekæmpe fattigdom, samt fremme menneskerettigheder og bæredygtig udvikling på globalt plan. Disse traktatfæstede værdier stemmer meget præcist overens med hovedmålene i "Retten til et bedre liv" og den nye danske lov om udviklingssamarbejde. Lissabontraktaten giver således Dan-

mark en unik retlig platform til at fremme sine egne centrale målsætninger og værdier inden for en indflydelsessfære, der rækker langt ud over det danske politiske system.

Men det kræver målrettet prioritering og langsigtede indsatsen inden for de prioriterede områder. På denne baggrund har Concord Danmark en række anbefalinger, som er formuleret ud fra nedenstående to spørgsmål:

1. *På hvilke områder er der særligt behov for, at Danmark udviser lederskab og præger EU-samarbejdet?*
2. *Indenfor hvilke områder kan Danmark opnå en merværdi gennem EU frem for at handle på egen hånd?*

2. På hvilke områder er der særligt behov for, at Danmark udviser lederskab og præger EU-samarbejdet?

2.1 Civilsamfundssamarbejde og menneskerettighedsbaseret udvikling

Danmark har tradition for og erfaring med strategisk inddragelse og kapacitetsopbygning af civilsamfundet både som et mål i sig selv og som en nøgle for menneskerettighedsbaseret udvikling, fattigdomsbekæmpelse og demokrati. Danmark har en komparativ styrke mht. strategisk inddragelse og kapacitetsopbygning af civilsamfundet, der kan være en model for

EU og andre donorer (OECD 2012a; 2012b). I Danmarks udviklingsstrategi "Retten til et Bedre Liv" hedder det: "*Støtte til udviklingen af et stærkt og uafhængigt civilsamfund, der kæmper for de svageste og mest marginaliserede og giver dem en stemme i kampen for deres rettigheder, står centralt i den rettighedsbaserede tilgang*" (s. 9). Danmark har en stærk værdimæssig og strategisk interesse i og fordel ved at forstærke samarbejdet med civilsamfundet (CS) gennem EU, og at danske 'best practices' potentielt udvides fra Danmarks 16 programsamarbejdslande til EU's 140. Danmark har allerede udviklet retningslinjer til, hvordan en rettighedsbaseret tilgang til udvikling kan indgå i politikdialog og programmering, og kan derfor spille en særlig rolle i EU. Dette er ydermere relevant netop nu, idet EU har vedtaget handlingsplaner for menneskerettigheder og demokrati samt civilsamfundssamarbejde, som har bevæget EU i meget positiv retning på begge områder:

- *Danmark skal gøre det til en strategisk topprioritet at gå forrest i EU's arbejde med civilsamfundssamarbejde og menneskerettigheder mhp. at styrke befolkninger i at kræve deres rettigheder og holde deres regeringer ansvarlige. Særligt på EU-delegationsniveau bør der arbejdes for en mere transparent, løbende struktureret dialog med CS, som både omfatter udformningen og gennemførelsen af road maps, strategier, politikker, programmer etc.*

2.2 Politik-kohærens for udvikling (PCD)

Gennem den nye danske lov om internationalt udviklingsamarbejde og Lissabontraktaten har Danmark forpligtet sig juridisk til at implementere PCD, som et redskab til at forbedre udviklingslandenes mulighed for at løfte sig selv ud af fattigdom. Men på trods heraf findes der fortsat alt for mange eksempler på, at EU's landbrugsstøtte, regnskabslovgivning, klima- og handelspolitik mv. spænder ben for udviklingen i verdens fattige lande.

Danmark vil i efteråret 2013 fremsætte en national PCD-handlingsplan. Det bør fremgå klart af den EU-strategiske ramme, at Danmarks ambition er at finde en tilgang, som også kan danne model for andre EU-lande. Dette vil maksimere planenes indflydelsesmuligheder markant, og man bør allerede nu fastlægge de overordnede principper som handlingsplanen skal bygge på:

1. *Planen skal indeholde konkrete og realiserbare politiske målsætninger inden for udvalgte politikområder, der er vedtaget med samtykke fra de relevante ressortministerier.*
2. *Planen skal omfatte etablering af en institutionel procedure, der sikrer, at Folketinget kan føre parlamentarisk kontrol med kohærens-princippet, herunder årlig PCD-screening mhp. at give udviklingsinput på relevante EU-*

initiativer.

3. *Planen skal indføre afrapporteringspligt til Folketingets Udenrigsudvalg og Europaudvalg.*

For uddybning af de tre punkter henvises til [Concord Danmarks notat](#) om handlingsplanen samt rapporten [Delivering Results](#).

2.3 Afbureaukratisering

Stort set alle evalueringer fremhæver, at EU's bureaukratiske arbejdsgange hæmmer effektiviteten af EU-bistanden (OECD 2012a; DIIS 2013a; DIFD 2011; Udenrigsministeriet 2013). Derfor er der behov for, at Danmark aktivt tør gøre op med EU's tunge arbejdsgange og manglende inddragelse af eksterne stakeholdere i politikformulering og implementering.

- *Danmark bør aktivt arbejde for mere fleksible, forudsigelige og åbne bistandsmodaliteter og -instrumenter i EU-regi, samt indgå i konstruktiv dialog med danske civilsamfundsorganisationer i forhold til at styrke muligheder for egenfinansiering af EU-bistandsprojekter.*

3. Indenfor hvilke områder kan Danmark opnå en merværdi gennem EU frem for at handle på egen hånd?

3.1 Internationale forhandlinger

Som et lille land har Danmark en stærk interesse i, at EU sætter en ambitiøs dagsorden og taler med én stemme på den globale scene. Udviklingen går i retning af stadigt mere dybdegående EU-positioner ift. internationale processer, fx Rio 20+ og post 2015. Ny forskning, der har set på EU's rolle på internationale topmøder, viser, at EU-landene har øget deres indflydelse, når man har koordineret indsatsen (DIIS 2013b).

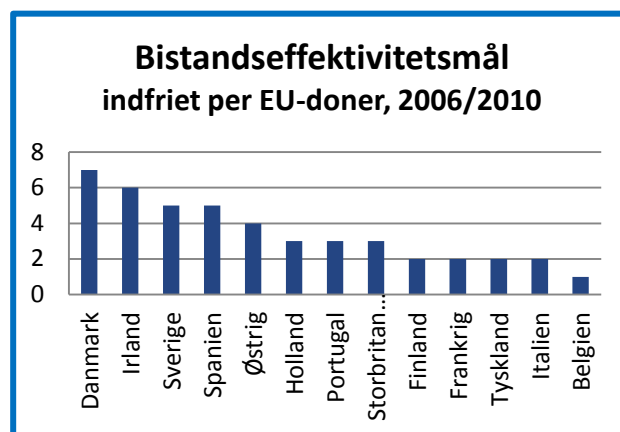
- **Danmark skal derfor systematisk prioritere EU-sporet i internationale processer, som har betydning for udviklingslandene, og sikre, at EU holdes ansvarlig for sin indsats op til og efter topmøder indenfor fx udvikling og klima mv.**

3.2 Fællesprogrammering

EU-samarbejdet har et stort potentiale i forhold til at fremme den internationale bistandseffektivitetsdagsorden (DIIS 2013a; OECD 2012a; DFID 2011). Bistandseffektivitet handler grundlæggende om at dårlig koordination mellem donorer og manglende selvbestemmelse og ejerskab hos modtagerlandene, giver kæmpe effektivitetstab. Mange EU-lande indfrier ikke deres internationale forpligtigelser,

og der er en generel frygt for at afgive kontrol i forbindelse med koordination i felten (se figur 3), på trods af at man har vedtaget en strategi for fælles programmering i EU.

Figur 3



Kilde: Paris Monitoring Survey data

Netop fællesprogrammering af EU's udviklingsindsatser rummer stor mulighed for øget indflydelse, da en forbedring af koordinationen og arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene giver hvert enkelt medlemsland mulighed for at gøre sin indflydelse gældende indenfor de områder, hvor denne besidder størst ekspertise. Ligeledes rummer fællesprogrammering potentiale til at forbedre modtagerlandets ejerskab gennem større inddragelse og harmonisering med dets nationale udviklingsplaner (NDP). Dermed tilgodeses også det demokratiske ejerskab i udviklingslandene, hvilket er en afgørende forudsætning for bistandseffektivitet:

- **Der er behov for, at progressive lande som Danmark går forrest, og viser vejen**

ved selv at deltage aktivt i implementeringen af harmoniseringsprogrammer, hvilket også betyder, at Danmark må overdrage visse områder til EU-koordination på landeniveau.

3.3 Grøn normativ magt

EU27 er fortsat verdens største økonomi og handelsblok. EU-landene har på højeste politiske niveau forpligtiget sig til at tage globalt lederskab ift. klima og grøn omstilling (Europa-Kommissionen 2009). Denne vigtige målsætning bør Danmarks udviklings samarbejde aktivt bidrage til at realisere over for verdens fattige lande.

EU er meget længere end andre stormagter i forhold til at erkende begrænsningerne i BNP som måleenhed for økonomisk og samfundsmæssig performance. Danmark bør fremme udviklingen og implementeringen af et grønt BNP gennem EU. Dette bør ikke mindst ske i forbindelse med EU's deltagelse i formuleringen af post 2015-målene.

Grøn vækst er et centralt element i EU's Agenda for Change og de nye EU bistandsinstrumenter, som forhandles i øjeblikket. Flere evalueringer peger på, at det er et stærkt EU policy framework, men implementering er endnu ikke så fremskreden, at man kan se resultater (OECD 2012a; DFID 2011). Danmark har en ambitiøs tilgang til bæredygtig forvaltning, udnyttelse af naturressourcer, energi og klima,

som bør fremmes internt i EU-samarbejdet og i EU's relationer med udviklingslandene.

- ***Danmark skal holde fast på at tage globalt lederskab i omstilling til en grøn økonomi. Herunder i de internationale klimaforhandlinger, udvikling af bindende ressourceforvaltningsmål (Sustainable Development Goals), samt arbejde strategisk med at skabe gode innovative eksempler og showcases på omstillingsprojekter, der kan blive dagsordensættende for europæisk bistand.***

Litteratur

- DIIS 2013a: European Union Development Cooperation in a Changing Global Context - DIIS Report on the future of EU development cooperation
- DIIS 2013b: Practice makes Perfect? DIIS Report debates the EU in the Post-2015 negotiations for a development framework
- DFID 2011: The multilateral aid review
- Europa-Kommissionen 2009: EU Action Against Climate Change. Leading Global Action to 2020 and Beyond
- OECD 2012a: DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations
- OECD 2012b: OECD Partnering with Civil Society - 12 Lessons from DAC Peer Reviews
- Udenrigsministeriet 2013: Multilateral Development Cooperation Analysis